



*Conseil national des politiques de lutte
contre la pauvreté et l'exclusion sociale*

Paris, le 4 avril 2011.

AVIS du CNLE

sur le Programme national de réforme (PNR) 2011-2013

Le CNLE est particulièrement attentif à l'importance que revêt la production de ce programme, dans le contexte national et européen 2011-2013.

- Sur la base de la synthèse qui en sera faite par la Commission européenne, le Conseil européen adoptera, en juin 2011, une *feuille de route pour trois ans*, qui ne devrait plus être révisée qu'à la marge jusqu'en 2014.
- Pour la France, la période sous revue *coïncide avec celle de l'engagement national* de réduire d'un tiers le taux de pauvreté ancré dans le temps, ce qui devrait en principe s'accompagner d'une diminution de 15 % du taux de pauvreté relative.
- S'il est amené à remplacer le Plan national d'action pour l'inclusion sociale (PNAI), le PNR est désormais *le seul document français à valeur d'engagement politique* qui situe la lutte contre la pauvreté et l'exclusion dans le contexte global des politiques nationales, économiques, sociales et environnementales.

A propos du contenu global du PNR 2011-2013

➤ Pour le CNLE, la cohérence d'une programmation intégrée des lignes directrices du PNR est déterminante pour la qualité de cet exercice demandé à chacun des Etats membres de l'Union européenne. C'est pourquoi il est nécessaire de rappeler, **y compris au sein des lignes directrices 1 à 6, les engagements gouvernementaux qui font partie intégrante des politiques de lutte contre la pauvreté**. On peut notamment citer les exemples suivants :

- a. L'encadré sur la réforme des retraites (p. 9) ne mentionne pas l'enjeu de maintenir un **niveau satisfaisant d'adéquation des retraites**, alors que c'est l'un des objectifs clés de la « MOC retraite » à laquelle la France a souscrit. Mention n'y est pas faite non plus des engagements pris par le gouvernement pour une mise à plat du fonctionnement des retraites à partir de 2013, et pour un suivi de la réforme et de l'effectivité des actions engagées, en particulier pour l'augmentation du taux d'activité des seniors.

- b. La ligne directrice 4 qui comporte pas moins de 15 pages sur l'innovation et la recherche ne fait aucune mention du souci d'encourager aussi **l'innovation sociale** en matière de cohésion sociale et de lutte contre l'exclusion et les discriminations, notamment dans la mise en œuvre d'une politique de la ville. Dans cette ligne directrice, la référence au FEDER (p. 19) devrait prendre en considération le fait que ses nouvelles orientations donneront plus de place à la cohésion sociale et territoriale en vue de lutter contre la marginalisation et la pauvreté.
- c. L'augmentation de **l'offre de logement social** d'ici 2012 et l'engagement du Grenelle 2 en matière de **lutte contre la précarité énergétique** devraient figurer dans la ligne directrice 5, en tant que parties intégrantes d'une stratégie française de développement durable.
- d. Au titre de la **modernisation de l'administration** (p. 34), pourquoi ne pas rappeler le processus de « l'Etat exemplaire » qui incite cette modernisation à comporter des objectifs de cohésion sociale ?

➤ Dans les lignes directrices 7, 8 et 9 qui concernent les politiques d'amélioration du marché du travail et de l'éducation, particulièrement importantes pour la lutte contre la pauvreté durable, les **objectifs intermédiaires pertinents** devraient être explicitement rappelés. Il faudrait mentionner tout particulièrement les objectifs qui concernent la lutte contre la pauvreté des jeunes et leurs conditions d'insertion sur le marché du travail ou les objectifs de la politique de la ville, et notamment son volet pour l'égalité des chances et la prévention des discriminations.

Il conviendrait de même, au sein de la ligne directrice 10, de rappeler les objectifs intermédiaires fixés pour 2012 au sein de chaque domaine (emploi, logement, soutiens financiers, effectivité des droits...), pour indiquer le souci de suivre l'efficacité des politiques mises en œuvre¹.

A propos des mesures consacrées à l'emploi (ligne directrice 8)

7.1 Accroître la participation au marché du travail

➤ **L'aide à l'emploi par le biais des contrats aidés** est peu mentionnée dans le projet de PNR, tant dans la ligne directrice 8 que dans la 10, alors que ces dispositifs peuvent être un instrument pour favoriser, tout au moins dans un premier temps, l'inclusion dans le marché du travail de certains des publics les plus éloignés de l'emploi.

- Dans le paragraphe « *L'inclusion dans le marché du travail de publics spécifiques* » (p. 53), il est demandé d'ajouter l'engagement suivant : « *Compte tenu de la crise économique, la France s'appuiera sur un nombre élevé de contrats aidés, au moins équivalent à celui de 2010, pour parvenir à inclure dans le marché du travail les publics les plus éloignés de l'emploi.* »

➤ **Favoriser l'insertion des jeunes dans l'emploi** : Les dispositifs expérimentaux se succèdent mais n'aboutissent pas forcément à l'insertion dans l'emploi. Le PNR devrait mettre l'accent sur les engagements et les politiques qui pérennisent les parcours d'insertion

¹ Ces objectifs intermédiaires font d'ailleurs partie du tableau de bord gouvernemental de suivi de l'objectif national de réduction de la pauvreté en cinq ans.

des jeunes, tel l'accès à l'apprentissage. Il faut à la fois prévoir des actions à court terme pour aider les jeunes en difficulté financière et sociale, et des programmes sur le long terme pour répondre aux besoins d'éducation et de prévention de l'exclusion.

De plus, il est souvent nécessaire d'organiser une transition entre la sortie du milieu scolaire et le monde de l'emploi, et il faudrait soutenir les démarches innovantes qui portent leurs fruits dans ce domaine.

7.4 Sécuriser les transitions sur le marché du travail (p. 43)

➤ Il n'est traité qu'en trois lignes de **l'indemnisation du chômage** alors que celle-ci concerne quand même un dixième de la population active, et potentiellement beaucoup plus, et qu'elle est un élément essentiel de la sécurisation des parcours. Il est important de formuler les attentes que l'on peut avoir à son égard :

- Le CNLE souhaiterait qu'il soit fait état du niveau de sécurisation actuellement atteint (par la mention, par exemple, du nombre moyen de jours non indemnisés ou par une appréciation de l'adéquation du système d'acquisition des droits aux pratiques du marché) ainsi que des améliorations du système assurantiel qui sont envisagées pour réduire le nombre de personnes renvoyées au dispositif d'assistance sociale.

➤ Concernant la **formation professionnelle** dans le cadre du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, deux précisions devraient être ajoutées, pour bien témoigner de l'importance que l'on attache à l'accès personnalisé des demandeurs d'emploi à la formation :

1. Il nous semblerait souhaitable que ce paragraphe donne le montant que le fonds prévoit de mettre à disposition des demandeurs d'emploi qui ne relèvent ni du Contrat de transition professionnelle (CTP) ni de la Convention de reclassement personnalisé (CRP).

2. Par ailleurs, le document devrait mentionner le nouveau dispositif d'aide individuelle à la formation mis en place par Pôle emploi, qui permet aux demandeurs d'emploi d'envisager, enfin, une possibilité de financer une formation nécessaire pour la réalisation de leur projet professionnel sans qu'elle soit obligatoirement choisie parmi celles proposées par Pôle emploi ou les régions².

7.5 Améliorer la qualité de l'emploi et les conditions de travail (p. 44)

➤ Il est regrettable que le PNR ne mentionne ici ni le travail à temps partiel subi, ni les caractéristiques des **emplois précaires**, notamment leurs durées et les perspectives de transition ouvertes vers l'emploi stable ou vers le chômage.

- Le PNR devrait faire état de la réalité de la situation de l'emploi – ne serait-ce que pour pouvoir apprécier les performances nationales en matière de taux d'emploi – ainsi que des politiques engagées par les pouvoirs publics pour la faire évoluer.

➤ Il serait pertinent de valoriser, dans ce secteur, l'initiative prise par Pôle emploi en matière de **participation des personnes en situation d'exclusion** :

- Il faudrait évoquer l'effort de réactivation des comités de liaison de Pôle emploi, qui permettent des rencontres périodiques, à l'échelon départemental et national, entre des demandeurs d'emploi, des représentants syndicaux et des agents de Pôle emploi.

² Il s'agit du dispositif d'Achat individualisé de formation (AIF) qui permet un achat direct par Pôle Emploi de prestations de formation pour des demandeurs d'emploi auprès de prestataires formateurs.

A propos des mesures consacrées à l'inclusion sociale et à la lutte contre la pauvreté (ligne directrice 10)

L'objectif français de réduction de la pauvreté (p. 52)

➤ La présentation de l'évolution du taux de pauvreté ancré dans le temps est exagérément optimiste, dans un contexte où les chiffres de la pauvreté consécutifs à la crise ne sont pas connus et où tous les constats faits par les associations vont à l'encontre de cette tendance. De plus, même si cet indicateur est prioritaire au regard de l'objectif gouvernemental, cette évolution positive devrait être relativisée par l'absence de progrès constatés en ce qui concerne la grande pauvreté. Dans un contexte européen marqué par la recherche accrue de stabilité budgétaire et financière, il importe que notre pays indique dans le PNR qu'il n'entend pas lui sacrifier l'ambition d'une amélioration de la situation des personnes les plus défavorisées, et plus généralement d'une réduction des inégalités de revenus.

- A la fin du 2^e alinéa, il convient de rappeler que l'impact de la crise sur les chiffres de la pauvreté postérieurs à 2008 n'est pas encore connu, et qu'il est fort probable que cette diminution du taux de pauvreté ancré dans le temps sera à relativiser.

➤ Le PNR devrait expliciter aussi clairement que possible l'articulation³ entre l'objectif national de réduction de la pauvreté en 5 ans (un taux de pauvreté ancré dans le temps réduit d'un tiers à l'horizon 2012) et l'objectif de la déclinaison française de la Stratégie Europe 2020 (réduire d'1,6 million le nombre de personnes pauvres en France d'ici à 2020, comme contribution à l'objectif européen de réduire le nombre de personnes pauvres en Europe de 20 millions).

- Même en l'absence d'un chiffrage précis à l'heure actuelle, il faudrait annoncer les axes majeurs de la stratégie française de lutte contre la pauvreté et, au minimum, mentionner les objectifs intermédiaires associés à l'objectif de réduction d'un tiers de la pauvreté ancrée dans le temps, et qui s'inscrivent dans la triple perspective européenne : diminution de la part des ménages à faible intensité d'activité, réduction de la pauvreté monétaire relative, diminution du nombre de personnes privées de l'accès à des biens essentiels.

➤ Pour pouvoir tirer des conclusions sur l'efficacité des politiques nationales en matière de lutte contre la pauvreté, il ne faudrait comparer les taux de pauvreté de la France qu'avec ceux des pays dont la situation économique est comparable à la nôtre. Se situer par rapport à une moyenne européenne construite à partir de situations très disparates ne permet pas véritablement de comparaisons à une bonne échelle.

Soutiens financiers aux personnes fragiles (p. 53)

La revalorisation des allocations est appréciable mais il faudrait préciser qu'elles restent toutes en-dessous du seuil de pauvreté. Il est à noter également que le nombre de bénéficiaires du revenu minimum vieillesse augmente.

- Le CNLE demande d'ajouter à la fin du 1er alinéa : « Malgré la revalorisation de certains minima, force est de constater que toutes restent en-dessous du seuil de pauvreté et ne permettent toujours pas de vivre dignement. L'effort est donc plus que jamais à poursuivre dans ce domaine. »

³ Comme cela était déjà demandé par le CNLE dans son avis du 15 mars 2011 sur le rapport 2010 de suivi de l'objectif de réduction d'un tiers de la pauvreté : <https://www.cnle.gouv.fr/15-mars-2011-Avis-du-CNLE-sur-le.html>.

Favoriser l'accès et le maintien dans le logement des personnes sans abri ou mal logées (p. 54)

Dans ce domaine, de nouveaux outils de structuration doivent être mis en place, notamment les plans départementaux pour l'accueil, l'hébergement et l'insertion des personnes sans abri ou mal logées (PDAHI), mais il faut souligner l'urgence et l'importance de leur élaboration par l'ensemble des départements.

- *Le CNLE demande d'ajouter au 2e alinéa : « Il conviendra d'activer fortement la réalisation de ces PDAHI dans certains départements et d'associer étroitement les associations à leur élaboration. »*

Assurer l'effectivité des droits fondamentaux aux populations les plus vulnérables (p. 54)

➤ Le CNLE approuve l'analyse du contexte présentée dans ce paragraphe et considère également que le socle de droits existant est suffisant mais que l'enjeu se situe à présent dans leur mise en œuvre effective. Il apprécie que l'accent soit mis sur la nécessité d'analyser les causes de non recours afin d'y remédier.

➤ Il est cependant surpris de trouver à cet endroit mention des mesures d'aide alimentaire : une aide de survie ne doit pas être assimilée à un dispositif permettant l'accès aux droits.

- *Comme l'a suggéré la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), une rédaction qui ferait le lien entre la distribution de l'aide alimentaire et les actions menées actuellement pour l'inscrire dans une démarche plus globale d'insertion par l'activité économique permettrait peut-être de mieux situer l'aide alimentaire dans ce paragraphe.*

L'économie sociale et solidaire en France (p. 55)

L'objectif du programme ESS, qui affiche son intention de soutenir 2 000 entreprises de l'économie solidaire tout en mentionnant qu'il en existe 200 000, paraît insuffisant.

La dimension économique de l'économie sociale et solidaire devrait être affirmée, car même si elle joue son rôle dans la prévention et la lutte contre l'exclusion sociale et la pauvreté, elle demeure un secteur économique à soutenir et à traiter comme tel.

En complément...

➤ Il est très regrettable que la question de la **lutte contre la pauvreté des jeunes et des enfants** n'apparaisse pas comme telle dans les propositions de la ligne directrice 10. Il suffirait, à cet égard, de rappeler qu'une action continue de lutte contre la pauvreté des enfants justifie que l'on se donne comme axes prioritaires généraux : l'accès à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignés ; la poursuite de l'effectivité d'accès aux droits fondamentaux, tels que le logement et la santé ; la réforme du système éducatif dans le sens d'une plus grande inclusion et égalité des chances.

➤ Enfin, la ligne directrice 10 devrait elle aussi comprendre un alinéa consacré aux modalités de gouvernance, c'est-à-dire **d'association et de consultation de la société civile**. C'est dans un tel alinéa que devrait être annoncée la tenue du Comité interministériel de lutte contre les exclusions (CILE) qui a été réclamé dans une recommandation antérieure du CNLE⁴, afin que soit assurée la mise en œuvre intégrée du PNR sous l'angle de la lutte contre la pauvreté.

⁴ [Recommandation du CNLE sur les suites de l'Année européenne 2010 de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale \(14 février 2010\) : https://www.cnle.gouv.fr/14-fevrier-2010-Recommandation-du.html](https://www.cnle.gouv.fr/14-fevrier-2010-Recommandation-du.html)